Document généré le 15 juil. 2025 07:58

Lien social et Politiques

# Flou institutionnel et formalisation des pratiques de l'informel: les expériences d'insertion professionnelle des jeunes à Bruxelles

# Ineffectual Institutional Policies and Institutionalization of Informal Practices: Young People's Employment Integration Experiences in Brussels

# Variabilidad institucional y formalización de prácticas en lo informal : las experiencias de inserción profesional de los jóvenes en Bélgica

Nouria Ouali et Andrea Rea

Numéro 32, automne 1994

Les formes de l'informel

URI : https://id.erudit.org/iderudit/005210ar
DOI : https://doi.org/10.7202/005210ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)
1703-9665 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Ouali, N. & Rea, A. (1994). Flou institutionnel et formalisation des pratiques de l'informel: les expériences d'insertion professionnelle des jeunes à Bruxelles. *Lien social et Politiques*, (32), 103–114. https://doi.org/10.7202/005210ar

Résumé de l'article

La crise économique et sociale et la crise de l'État Providence ont eu comme conséquence l'augmentation de l'intervention du secteur informel, du monde associatif, dans des domaines comme la formation et l'insertion professionnelles, notamment des jeunes. En outre, la réforme de l'État a complexifié l'intervention des pouvoirs publics tout en diminuant l'importance des services publics dans ces domaines. Plutôt que de développer une nouvelle politique, les pouvoirs publics mettent en œuvre une politique de formalisation des pratiques du secteur informel, qui devient un acteur reconnu. Mais par cette transaction, le secteur informel a gagné en moyens d'intervention et a perdu en liberté d'action et de revendication.

© Lien social et Politiques, 1994

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

# Flou institutionnel et formalisation des pratiques de l'informel : les expériences d'insertion professionnelle des jeunes à Bruxelles

**Nouria Ouali et Andrea Rea**

L'insertion professionnelle des jeunes est devenue, à Bruxelles comme ailleurs, une préoccupation majeure des responsables politiques. Le chômage croissant, particulièrement celui des jeunes (le pourcentage des moins de 25 ans représente 17 % en 1993), l'appauvrissement progressif des habitants et l'exclusion sociale ont fortement incité les responsables politiques à créer et à développer des nouveaux dispositifs d'insertion professionnelle, dispositifs devenus une des composantes essentielles des politiques publiques de ces dix dernières années. La Région bruxelloise [1] a ainsi conçu des programmes d'insertion destinés aux publics jeunes, programmes qui s'inscrivent dans la politique d'insertion socio-professionnelle. Celle-ci a été distinguée de la politique de l'emploi par des objectifs, une philosophie et une logique d'action spécifiques, comme nous le verrons plus loin.

Caractéristique de cette politique : implication croissante du mouvement associatif aux côtés des institutions publiques et tâtonnements des acteurs pour organiser un domaine encore peu formalisé. Cette coloration nouvelle peut s'expliquer par les transformations profondes qui ont marqué le mouvement associatif : d'abord, son glissement progressif du champ de l'action culturelle vers celui de l'insertion socio-professionnelle. Ensuite, la modification de son rapport au pouvoir politique, rapport distancié, revendicatif et conflictuel qui se métamorphose en un rapport de proximité voire en une coopération franche. Son intégration structurelle au dispositif d'insertion socio-professionnelle était dès lors possible, et en conséquence son instrumentalisation par le pouvoir politique, même si, paradoxalement, le mouvement associatif continue à affirmer son autonomie à l'égard du politique.

Cette évolution du mouvement associatif s'est réalisée dans un contexte socio-économique et politique en pleine mutation : d'une part,

*Lien social et Politiques – RIAC, 32*
*Automne 1994*

celui des diverses réformes institutionnelles (voir la note 1), propre à la Belgique, et des stratégies d'adaptation des institutions et des acteurs chargés de la politique de l'emploi. D'autre part, celui de la crise de l'État providence et des valeurs de solidarité qui le fondent. La politique d'austérité budgétaire et le désengagement progressif de l'État de nombreux secteurs comme réponse principale à la crise économique et de l'emploi ont autorisé les détracteurs de l'intervention publique à conclure à l'inanité de celle-ci. La neutralisation mutuelle des partisans et des adversaires de l'intervention publique a encouragé nombre de responsables politiques à se retirer du débat, à se retrancher sur le terrain local et à valoriser celui-ci comme le niveau le plus pertinent d'analyse des logiques sociales. Le passage des politiques du national vers le local est généralement présenté comme une stratégie de rapprochement des citoyens, donc du développement de la démocratie par le local. Cela a surtout contribué à renforcer les pouvoirs locaux et à accentuer leur contrôle, tant social que financier, sur l'ensemble des acteurs locaux. C'est ce que nous nous proposons de démontrer à travers un examen de la mise en place de la nouvelle politique régionale de l'emploi à Bruxelles.

## Réformes institutionnelles et crise de l'État providence

L'organisation de la politique de l'emploi en Belgique a subi de profondes transformations suite au processus de fédéralisation de l'État belge. Avant les réformes institutionnelles, le ministère de l'Emploi et du Travail assurait toutes les missions relatives à l'emploi : la législation de l'emploi et du chômage, le placement[2], la gestion du secteur de l'assurance-chômage, de la sécurité sociale et de la formation professionnelle[3]. Au terme du processus, le placement des demandeurs d'emploi, la formation professionnelle et les politiques actives d'emploi deviennent de la compétence des Régions.

En 1989, l'Office national de l'emploi (ONEM)[4] est divisé en plusieurs organismes : le FOREM (office régional francophone) organise le placement pour la région wallonne et la formation professionnelle pour les francophones (Wallons et Bruxellois francophones) et le VDAB (office régional flamand) s'occupe du placement pour la région flamande et de la formation professionnelle pour les néerlandophones (Flamands et Bruxellois néerlandophones). Pour Bruxelles, en raison de la présence de deux communautés linguistiques, un office unique et bilingue de placement est institué, l'ORBEM, et les deux offices communautaires prennent en charge la formation professionnelle pour chaque communauté linguistique.

La fédéralisation de l'État se déroule dans un contexte de crise économique et se conjugue à celle de l'État providence qui, au niveau de la politique de l'emploi, se manifeste par un désengagement et un désinvestissement progressif de l'État. Jusqu'au début des années septante, l'État compensait les pertes d'emploi dans le secteur privé par le recrutement massif d'agents dans la fonction publique. Cette politique, jugée trop lourde financièrement, s'oriente alors vers un programme d'incitants à l'embauche puis vers une politique d'exonération des cotisations sociales. Elle prive ainsi la sécurité sociale des entrées nécessaires à son équilibre et à son fonctionnement, fait porter le coût de la crise essentiellement sur les revenus collectifs des travailleurs et met sérieusement en cause la logique de solidarité qui est au fondement du système de sécurité sociale.

### *Politique de l'emploi et de la formation professionnelle*

C'est après la Deuxième Guerre mondiale que l'Office national du placement et du chômage organise les premières initiatives de « réadaptation professionnelle des chômeurs » (Alaluf, 1993) à partir des écoles techniques et des entreprises, ensuite dans les propres centres de l'ONPC. Elles visent à favoriser le reclassement des chômeurs et à satisfaire les besoins en personnel qualifié des entreprises. Cette formation professionnelle est financée par l'État et, élément important en Belgique, elle est cogérée par les partenaires sociaux (les représentants des employeurs et des travailleurs).

En 1961, l'ONEM remplace l'ONCP et organise en son sein la formation professionnelle accélérée (FPA). Ces changements de dénomination visent à mettre davantage

l'accent sur l'emploi que sur le chômage et à orienter les formations vers les besoins de main-d'œuvre des entreprises (Maroy, 1991). L'Office concentre alors ses activités sur le secteur tertiaire. Dans les années septante, en raison de l'accroissement continu du chômage, la formation professionnelle publique va se diversifier. On assiste alors à la multiplication des centres de formation du secteur tertiaire pour les employés, qui s'adressent à des publics de niveaux d'études supérieurs ou à des cadres, et à la création des centres d'orientation et d'initiation socio-professionnelle, qui visent les publics jeunes peu scolarisés et marginalisés par la crise. Par ailleurs, la diversification des activités s'accompagne d'une prolifération des acteurs (entreprises, établissements scolaires et autres institutions de formation) qui collaborent avec l'organisme public de formation professionnelle.

Le caractère massif du chômage et « le contexte idéologique qui entoure la structuration de la formation professionnelle », soit « celui de l'adéquation de la formation à l'emploi » (Alaluf, *op. cit.*), déterminent l'orientation des formations assurées par le secteur public, qui, dans le but d'adapter la main-d'œuvre aux besoins de l'entreprise dans un temps très court, se tourne vers les candidats disposant déjà d'un niveau minimum de formation. Pour atteindre cet objectif, l'Office met inévitablement à distance les publics les plus marginalisés, car les critères d'accès aux formations et les prérequis qu'il impose atteignent un niveau d'exigence bien au-delà des caractéristiques scolaires de ce public[5].

Face aux multiples demandes du public et aux limites que s'impose l'organisme public de formation professionnelle, un ensemble d'institutions privées du secteur marchand et non marchand vont développer l'offre de formations, la diversifier et, du même coup, fractionner ce marché[6] entre un secteur public, un secteur associatif et un secteur commercial[7].

### *Mouvement associatif et formation professionnelle*

L'orientation trop économique de la formation professionnelle du service public et l'incapacité de ce dernier de faire face aux nouveaux défis de la crise incitent le mouvement associatif à occuper le terrain de la formation professionnelle dans le domaine de l'insertion sociale et de la remise à niveau, pour tenter de pallier les manques de ces secteurs. On assiste ainsi à la multiplication d'associations travaillant dans le secteur de l'éducation permanente[8] et à la création de nouvelles associations portées conjointement par les organisations syndicales et le mouvement associatif agissant dans le milieu socio-culturel. Un certain nombre d'institutions pluralistes se sont constituées puis regroupées sous la bannière « université ouverte ». À ce stade, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que la constitution de l'État belge repose sur les différents rapports de force associés aux trois principaux clivages (Mabille, 1986) : philosophique (entre chrétiens et laïques), linguistique (entre néerlandophones et francophones) et de classes sociales. Toute l'organisation économique, sociale, politique et culturelle repose sur ces clivages. L'organisation du mouvement associatif s'inscrit dans cette configuration en piliers : l'associatif de la mouvance chrétienne s'articule autour du syndicat et du mouvement ouvrier chrétien (MOC), tandis que le mouvement associatif socialiste se structure davantage autour du parti socialiste et des mutuelles. C'est pourquoi, en Belgique, la distinction entre le monde politique et la société civile n'est pas opérante car, à l'opposé de ce qui se passe en France, le mouvement associatif ne s'institue pas en tant que contre-offensive de la société civile par rapport à l'État et à ses institutions (Caroux, 1978). Il s'inscrit, au contraire, dans la logique des piliers qui traverse l'ensemble des structures de l'État belge et détermine la stratégie des différents acteurs.

À partir du décret de 1976 organisant l'éducation permanente, les formations mises sur pied par les associations vont être subsidiées dans le cadre du financement des activités culturelles. Elles sont financées sur base du principe du projet démocratique et de celui de la reconnaissance et du subventionnement permanents[9]. Ces associations s'inscrivent dans le modèle militant du progrès social, qui favorise la démocratisation de la culture, la promotion socio-culturelle et l'épanouissement individuel et collectif. L'approfondissement de la crise et l'émergence de nouveaux besoins de formations poussent certaines asssociations d'éducation permanente à réorienter leurs activités du champ culturel vers celui de l'insertion et de la formation professionnelle. En outre, comme, au début des années quatre-vingt, la gestion de la problématique de l'exclusion n'est pas institutionnalisée et ne bénéfice pas de subventions spécifiques[10], de nouvelles associations se constituent à partir de l'éducation permanente et visent de nouveaux objectifs : la lutte contre l'exclusion sociale se substitue à la promotion et à la conscientisation (Rea et Dubois, 1986). À Bruxelles, les associations d'éducation permanente qui occupent le secteur de l'insertion professionnelle sont nombreuses. En vue d'accroître l'influence de la problématique de la lutte contre les exclusions et d'améliorer les actions de formation et d'insertion, naît en 1982 l'association DEFIS[11], qui fédère des associations et les deux

grandes organisations syndicales (chrétienne et socialiste). Le poids prépondérant de ces dernières et la divergence entre les associations quant aux modalités visant à transformer la problématique de l'exclusion en termes politiques aboutissent à l'arrêt de cette expérience de collaboration entre les représentants du monde du travail et ceux de l'action sociale.

En 1987, les formations visant à lutter contre l'exclusion sont reconnues par le décret de la Communauté française sur la formation professionnelle continuée et l'insertion socio-professionnelle. Celui-ci admet les difficultés d'accès au marché public de la formation par une partie de la population en raison des processus de sélectivité et il définit la mission des organismes qu'il va reconnaître en complément de celle assurée par l'organisme public de formation professionnelle : « La formation professionnelle de l'ONEM doit, en effet, viser prioritairement les formations performantes [...] Elle exige un niveau minimum de connaissances au départ et elle ne peut couvrir tout le champ des besoins de formation en ce qui concerne des publics particuliers, notamment d'une population défavorisée. Il y a donc place pour des formations complémentaires, d'autres opérateurs pour favoriser l'acquisition ou la remise à niveau des prérequis dans les connaissances et les compétences, préalables aux formations professionnelles des opérateurs de base de la formation, notamment l'ONEM » [12].

Face à cette situation, le vote en 1983 de la loi prolongeant la scolarité jusqu'à 18 ans [13] diffère à peine les échéances du chômage et de plus révèle et multiplie les situations d'échec et de décrochage scolaire. Le mouvement associatif, souvent impliqué dans les concertations locales, crée sur le territoire d'une des dix-neuf communes de Bruxelles une mission locale. Cette dernière propose de former ces jeunes par des formations en alternance [14], de rechercher des solutions au chômage des jeunes et de mettre au point des outils communs d'action. Cette expérience originale au niveau local va, dès 1989, inspirer les responsables régionaux de l'emploi, qui souhaitent la généraliser au plan régional dans le cadre du modèle de développement local. Ce modèle, qui doit nécessairement être mis en parallèle avec la crise de l'État providence et le désinvestissement de l'État [15], est présenté comme le lieu idéal d'appréhension et d'analyse de la réalité sociale [16]. Il se fonde sur les principes de concertation et de coordination de tous les partenaires concernés par une problématique particulière et sur la mobilisation des ressources locales.

### *Politique régionale de l'emploi et politique d'insertion socio-professionnelle*

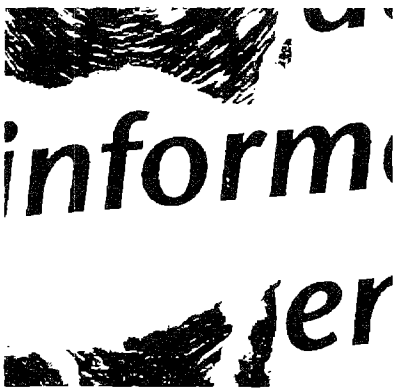
En 1989, la Région bruxelloise, le Parlement et l'Exécutif sont créés. Dès leur installation, la volonté de lutter contre le phénomène de dualisation de la société s'est manifestée et a été inscrite dans l'orientation de la politique régionale de l'emploi. Les intentions du gouvernement bruxellois en matière d'emploi vont être développées, d'un côté, par le Comité régional à l'insertion socio-professionnelle, qui, à l'instar de toutes les structures chargées de la gestion de l'emploi, est constitué paritairement (patronat et syndicat) et, de l'autre côté, par la Délégation à l'insertion socio-professionnelle [17], qui dépend directement du Ministre régional de l'Emploi.

Le contenu de cette politique se caractérise par sa forme très élaborée, tant du fait de la multitude d'acteurs qu'elle implique qu'en raison de la nouvelle terminologie qu'elle impose. Les responsables chargés de définir cette politique se sont, en effet, appliqués à distinguer les volets de la politique de l'emploi (l'insertion professionnelle, l'insertion socio-professionnelle et le placement) ; à fixer les logiques d'action de cette politique (adéquation formation-emploi, liaison des politiques d'emploi et d'expansion économique, réorientation des programmes de résorption du chômage) ; à préciser les volets (social, psycho-social, psychologique et formation) et les étapes du processus d'insertion socio-professionnelle (guidance, formation-pré-formation et mise à l'emploi) ; à déterminer les publics, les acteurs de l'insertion, les outils d'articulation (les zones de concertation locales), les catégories de partenaires (coordonnateurs, opérateurs et partenaires associés) et enfin les critères d'éligibilité des publics (femmes, immigrés, ex-détenus...) et des actions pour le financement (selon les publics cibles, les secteurs professionnels ou les étapes du processus d'insertion socio-professionnelle). La « complexification » de la politique régionale de l'emploi rend sa compréhension et sa traduction sur le terrain peu aisées. Par ailleurs, elle introduit, au niveau pratique, des zones d'ombre et de flou que d'aucuns interprètent comme le signe de la difficulté des responsables politiques à reconnaître la carence structurelle de l'emploi et, par là même, leur impuissance politique à y remédier.

L'inflation de termes nouveaux (partenariat, partenaires associés, pré-formation, pré-programme, coordonnateurs, opérateurs, contractualisation, concertation, zones de concertation locale, transversalité, noyau dur de l'exclusion...), de même que le découpage fictif des catégories de publics, d'acteurs, de partenaires et d'actions, résulte d'une pure construction administrative et technocratique qui intrigue quant à sa cohérence avec les réalités sociales qu'elle est supposée traiter et quant aux objectifs qu'elle poursuit. Par exemple, la logique de partenariat et de contractualisation [18] sur laquelle se fonde la politique d'insertion socio-professionnelle se traduit sur le terrain par une hiérarchisation des acteurs de l'insertion qui témoigne du degré de proximité de certaines associations avec le pouvoir local. En effet, les associations coordonnatrices sont soit les missions locales, soit les coordinations sociales locales, dont les conseils d'administration sont composés, en tout ou en partie, des élus communaux (bourgmestres et échevins), des présidents des CPAS [19] et de quelques acteurs économiques et sociaux locaux. Comme nous le verrons plus loin, cette différenciation au sein de l'associatif renforce sans aucun doute le pouvoir des autorités locales, inscrit les associations dans une logique de concurrence et permet un contrôle plus important des responsables locaux sur les acteurs de terrain, notamment en raison du lien de dépendance financier que le partenariat et la contractualisation créent.

D'un autre côté, la politique régionale de l'emploi cherche à innover en traitant de manière transversale [20] la politique d'insertion socio-professionnelle et tente de reconstruire des politiques plus cohérentes. Elle se heurte cependant, dans la pratique, au découpage technocratique et institutionnel des politiques élaborées aux autres niveaux de l'État belge et, de fait, à leurs modes de financement. Cette fragmentation de plus en plus grande des politiques et des sources de financement selon, par exemple, les caractéristiques du public résulte de la manière dont sont conçues les politiques : on procède d'abord, par une démarche théorique, à l'identification et à la définition d'un problème puis des publics cibles et enfin des instruments d'action. La définition du problème résulte du mode de fonctionnement d'un champ, en l'occurrence l'emploi, qui impose des logiques d'actions justifiées, a posteriori, par les caractéristiques des publics auxquels elles sont destinées.

Toutefois, cette stratégie politique pose deux problèmes majeurs au mouvement associatif. Elle complexifie les procédures d'accès aux financements et les modes d'éligibilité aux subventions. En outre, elle produit un effet de désappropriation de leur objet car elle enferme les travailleurs sociaux dans une série de critères et de méthodes imposés par le politique, ce qui limite fortement leur marge de manœuvre et leur autonomie [21] face aux réalités et aux publics mouvants auxquels ils sont confrontés sur le terrain.




## Les stratégies du local

À la fin des années quatre-vingt, après des années de rationalisation des budgets et d'essoufflement du militantisme socio-culturel, une partie du mouvement associatif admet l'idée d'un rapprochement avec le politique dans l'espoir d'accroître les moyens et l'efficience de ses actions. Toutefois, cette volonté de proximité n'était pas partagée par tous. Selon les sensibilités philosophiques, les opportunités et la dynamique locale, des liens et des collaborations plus ou moins étroits avec les élus locaux vont se développer.

Du côté des responsables politiques, ce rapprochement répond à la nécessité de développer au niveau local une large offre de services que les pouvoirs communaux ne sont pas à même de couvrir complètement et constitue aussi une manière d'opérationnaliser le discours politique qui fait l'éloge de la proximité et de l'efficacité du localisme. Cette participation correspond à l'objectif politique d'une meilleure prise en compte de la diversité des réalités sociales par la décentralisation et la « territorialisation » des politiques, le local étant présenté, ces dix dernières années, comme le niveau par excellence d'analyse et de réalisation des modèles de développement économique et politique. Toutefois, la décentralisation des politiques de l'emploi et leur délocalisation n'impliquent pas nécessairement un accroissement du pouvoir local car les différents niveaux de l'État (régional, communautaire ou national) restent maître de la définition des politiques [22]. Les communes constituent le lieu d'exécution et d'expérimentation des décisions prises à ces différents niveaux. Le renforcement du pouvoir communal se marque dans les rapports qu'il institue avec les acteurs locaux grâce aux nouvelles logiques de financement et de partenariat qu'a imposées la Région bruxelloise. Enfin, cette participation des associations est controversée pour une autre raison, essentiellement dans les communes à forte proportion de population

étrangère, parce que cette dernière ne prend pas part au processus démocratique et qu'elle ne dispose pas de mandataires communaux défendant ses intérêts.

*Missions locales et acteurs locaux*

La conjonction des nouvelles stratégies d'action du politique et du mouvement associatif sur le terrain local a amené une partie des acteurs à s'associer pour tenter d'enrayer la montée du chômage et la marginalisation des jeunes. Une des communes socialistes de Bruxelles a opté, dès 1986, pour cette stratégie. C'est au départ de la coordination sociale que des associations se mobilisent et s'organisent pour créer avec les pouvoirs locaux, en 1988, la première mission locale de Bruxelles, dont l'objectif initial était la recherche de solutions au chômage des jeunes et la mise au point d'outils communs d'action.

Fortement inspirées du modèle français, les missions locales belges se singularisent toutefois des missions locales françaises par leurs modes de création et leurs champs d'action. Ainsi, contrairement à ce qui se passe en France, leur création ne résulte pas de l'engagement de la totalité de l'appareil public (« au départ de Paris »). Les missions locales belges sont toutes laissées au hasard d'initiatives décentralisées, constituées en association sans but lucratif, et chacune d'elles a défini ses ou son propre objet. À la carte, selon les communes, elles ont été impulsées soit par des initiatives locales, au départ de coordinations, d'associations locales et des pouvoirs locaux, avant la mise en place de la politique d'insertion socio-professionnelle, soit, de manière indirecte et marginale, par les autorités régionales, dans le cadre du développement des actions et de la mise sur pied du dispositif d'insertion socio-professionnelle, qui impliquait la création, dans chaque zone de concertation locale, d'une structure de coordination [23].

Le statut juridique des missions locales est l'association sans but lucratif, et la composition des conseils d'administration est très éclectique. En effet, la présence dans le conseil d'administration des représentants du pouvoir communal (bourgmestre et échevin), des centres publics d'aide sociale (président du CPAS) ainsi que de divers représentants locaux issus des milieux économiques (entreprises), de l'enseignement (ZEP, centres de formation en alternance, écoles de promotion sociale) et du mouvement syndical et associatif témoigne de l'hétérogénéité des acteurs impliqués.

Elle explique d'ailleurs en partie le succès inégal des missions locales dans les communes bruxelloises en raison du niveau d'implication des pouvoirs et du type de rapport établi avec les acteurs locaux. En effet, on a pu constater que le rôle assumé par ceux-ci varie relativement d'une mission locale à l'autre : si, dans certaines communes (surtout socialistes), les mandataires communaux ou les représentants du CPAS ont été des éléments porteurs dans la création de la mission locale, ailleurs, les divers enjeux et les conflits politiques internes (au sein du conseil communal) ou sur le terrain associatif (entre les associations chrétiennes et socialistes) ont quasiment enrayé toute éventualité de développement et de généralisation du modèle de la mission locale à toute la région, comme le souhaitait le Ministre de l'Emploi.

En réalité, la création de la première mission locale de la Région bruxelloise dans une commune socialiste et son soutien explicite des autorités régionales ont incontestablement marqué ce dispositif d'une empreinte socialiste. Il est vrai qu'à Bruxelles, les missions sont venues s'installer sur un terrain largement occupé par un mouvement associatif chrétien très actif et concurrencer les modèles de développement mis sur pied par d'autres associations pluralistes ou d'obédience chrétienne, agissant dans le champ de l'éducation permanente et du développement social des quartiers [24]. De même, dans les communes où les coordinations sociales sont restées très actives, la Région n'a pas réussi à faire pénétrer entièrement le modèle de la mission locale. Elle se borne à une cohabitation avec les coordinations, qui restent dominantes sur le terrain local et marquent une plus grande indépendance vis-à-vis des autorités communales par crainte d'être dépossédées de leurs initiatives. Ainsi, dans deux communes bruxelloises, elles assurent la coordination des actions d'insertion socio-professionnelle.

Chez les néerlandophones de Bruxelles, ce dispositif n'a pas été retenu en raison de la faible présence de ces derniers dans la région (ils sont environ 15 %) et d'une logique d'action et d'organisation spécifique de la politique d'insertion socio-professionnelle par rapport à celle des francophones. Les francophones sont organisés sur une base communale alors que les néerlandophones se sont organisés sur une base régionale dans une seule coordination « Overleg Opleidings en Tewerkstellingsprojekten

te Brussel». Les programmes d'insertion socio-professionnelle sont menés conjointement aux actions de lutte contre la pauvreté et, sur le plan institutionnel, une plus grande synergie s'est créée avec l'office flamand de placement et de formation professionnelle. Chez les francophones, les associations et les missions locales se sont davantage inscrites dans un rapport de compétition avec l'institution publique de placement.

*Missions locales et acteurs régionaux*

L'essor des missions locales va coïncider avec la mise sur pied de la politique et du dispositif régional d'insertion socio-professionnelle. Les missions locales vont ainsi devenir l'élément essentiel d'articulation et de coordination de la politique d'insertion socio-professionnelle entre le niveau local et le régional. La Région va leur confier la responsabilité des actions de concertation et de coordination locales, qui comprennent l'étude des problèmes d'exclusion socio-professionnelle au niveau local, la coordination des actions réalisées par plusieurs partenaires, l'accueil des publics et les actions de prospection des acteurs économiques locaux. Au bout de deux années d'expérimentation, le Ministre de l'Emploi régional soutient ce dispositif et plaide pour sa reconnaissance en tant que lieu général de partenariat entre le secteur public et le secteur privé[25].

Cet appui explicite du Ministre régional de l'Emploi suscite la réaction des organisations syndicales qui ont toujours contesté les actions des missions en matière d'emploi et de formation professionnelle. Ce débat a déjà été posé avec la Délégation à l'insertion socio-professionnelle lorsque celle-ci proposait de mobiliser les acteurs locaux du secteur privé (entreprises, enseignement, associations) sur les questions d'emploi. Les partenaires sociaux, et tout particulièrement les organisations syndicales, interprétaient l'implication de ces nouveaux acteurs comme une intrusion de non-spécialistes dans cette problématique. Ils craignaient leur minorisation et leur marginalisation sur une matière qui a, historiquement, toujours été leur monopole. Il faut rappeler qu'en Belgique, depuis 1945, les instances paritaires de concertation sont le lieu essentiel de négociation en matière de travail et, au sein de ces instances, le syndicat et le patronat sont représentés à parts égales. La logique qui vise à traiter des problèmes de l'emploi sur un plan local déforce les instances régionales de concertation et ne permet pas d'examiner de manière pertinente une problématique qui, pour les syndicats, doit se poser au niveau d'un bassin régional d'emploi. Par ailleurs, leur présence au niveau local implique un éclatement trop important de leur structure, une démultiplication des lieux de négociation et un affaiblissement de leur force de revendication.

Les organisations syndicales soulevaient également le problème de la compétence des missions locales et du mouvement associatif pour la gestion de l'emploi et de la formation professionnelle. Elles redoutaient que la logique de concurrence dans laquelle les missions locales et les associations sont placées pour répondre aux impératifs d'insertion (dont dépendait fort probablement le financement futur de leurs actions) et la composition éclectique de leurs conseils d'administration les placent dans un rapport de force inégal pour négocier et défendre correctement les travailleurs. À cela s'ajoute la difficulté voire l'incapacité des acteurs locaux d'identifier la dimension collective des problèmes qu'ils soulèvent localement ou sectoriellement et leur tendance à défendre leurs intérêts immédiats. La professionnalisation et la technocratisation récente des anciens militants du social ainsi que leur appartenance culturelle et professionnelle aux catégories privilégiées, la «welfare class»[26], ne font qu'accentuer cette difficulté de reconnaissance des enjeux en termes de rapport sociaux.

*Missions locales et politique d'insertion socio-professionnelle*



Les missions locales n'ont pas été associées à la définition de la politique régionale d'insertion socio-professionnelle mais elles ont cependant servi de courroie de transmission pour l'expérimentation des principes d'un nouveau modèle de développement. Toutefois, sur le traitement séquentiel du processus d'insertion professionnelle, des divergences de fond apparaissent sur la manière de concevoir l'accueil, la formation et la mise à l'emploi.

Bien que directement chargées de l'accueil du public et de la prospection de l'emploi, certaines missions locales se sont toutefois limitées à servir de lieu d'orientation et de guidance, soit vers une formation (pré-formation, formation en alternance, formation professionnelle FOREM, formation qualifiante des associations, promotion sociale), soit vers une action psycho-sociale ou une mise à l'emploi directe. Selon les enjeux locaux, l'organisation de l'accueil est conçue de manière fragmentée, car elle reste une prérogative du mouvement associatif, ou de manière centralisée, quand elle est principalement prise en charge par la mission locale.

Au sujet de la formation, des conceptions différentes se manifestent, tant sur le partage du champ de la formation entre les institutions publiques et le mouvement associatif que sur la finalité que les

acteurs de l'insertion attribuent aux formations.

Les partisans de la défense du secteur public, généralement associés au syndicat socialiste, estiment que le rôle de la mission locale doit se limiter à assurer la pré-formation et préfèrent confier la formation qualifiante aux pouvoirs publics. La mission de formation doit rester une prérogative des institutions publiques de formation, mieux outillées pour assurer de manière satisfaisante ce volet de l'insertion professionnelle. Dès lors, le mouvement associatif ne peut se substituer au secteur public et doit limiter ses actions de formation aux secteurs très spécifiques non couverts par les pouvoirs publics.

Les partisans de la défense du mouvement associatif, liés au courant chrétien, estiment au contraire que le secteur public ne peut répondre à toutes les demandes et que le public de l'insertion socio-professionnelle n'est pas suffisamment ciblé par ses institutions de placement et de formation professionnelle. C'est pourquoi la multiplication des partenaires dans le champ de la formation est nécessaire pour une meilleure identification des plus marginalisés et pour sa meilleure prise en charge.

La finalité attribuée aux formations s'oriente vers deux logiques. La première, qui relève d'une conception « militante », prolonge les objectifs de l'éducation permanente et considère que la formation professionnelle ne trouve pas son sens exclusivement dans l'emploi, mais aussi dans l'accès à des valeurs fondées sur la démocratie, la citoyenneté et l'égalité des chances, valeurs non reprises dans les critères d'évaluation de l'insertion. Les tenants de cette conception proposent la mise sur pied d'un processus de formation plus long, visant aussi à redonner une dignité et le respect d'eux-mêmes aux gens qui, par leur marginalisation, ont perdu confiance en eux. La seconde, qui se réfère à une conception « professionnelle », lie de manière mécanique la formation et l'emploi et considère la pertinence d'une formation d'un point de vue strictement économique. Ses opérateurs conçoivent des qualifications courtes qui permettent d'obtenir rapidement un emploi sans tenir compte du travail en profondeur de valorisation culturelle permettant l'expression symbolique de soi-même. Les opérateurs se limitent ici à une offre de service qui répond aux exigences politiques et économiques d'une insertion rapide dans un emploi.

Enfin, sur la troisième phase du processus d'insertion socio-professionnelle, c'est-à-dire la mise à l'emploi, celle-ci était essentiellement assurée par les offices publics, jusqu'en 1990. Le constat de carence de la « mission placement » du service public se base sur la pratique des fonctionnaires, qui se limitent généralement à mettre en relation l'offre et la demande de travail, et sur la faible intervention de la Région sur le volume de l'emploi par le système des primes à l'embauche. Cette disqualification du service public conforte les partisans de sa privatisation et invitent ceux qui souhaitent développer une politique agressive du placement à proposer une prospection active du marché de l'emploi. Dès lors, les missions locales et le mouvement associatif se voient confier cette mission dans le cadre de la politique d'insertion socio-professionnelle. Celle-ci consiste à contacter les entreprises pour évaluer et susciter leurs besoins. Il leur est ainsi proposé d'engager les travailleurs en utilisant toute une série d'outils réglementaires avec, à la clef, un bénéfice financier : prime à l'embauche, exonération des cotisations sociales, subventionnement des actions en faveur des publics cibles (Fonds pour l'emploi)... Le risque de cette méthode est la tendance à trop faire coller le profil des demandeurs d'emploi aux exigences des entreprises. En outre, elle ne crée pas nécessairement plus d'emploi mais elle menace d'accentuer la dérégulation du marché du travail en bradant les conditions et le droit du travail pour insérer le public coûte que coûte. Enfin, elle ne contribue en rien à la création d'emploi et la multitude d'acteurs privés assurant cette mission les achemine fatalement vers une logique de concurrence et les incite à adopter des comportements corporatistes.

Sur le terrain, les missions locales adoptent trois stratégies d'organisation de la prospection : pour les unes, cette mission doit être planifiée au niveau de la zone de concertation locale, coordonnée par la mission locale et accompagnée d'un code de déontologie entre les partenaires pour éviter la concurrence et les doubles emplois. Pour d'autres, elle doit être exclusivement réservée à l'office régional de placement et être organisée sectoriellement au niveau de la région, avec le concours des partenaires sociaux pour la négociation des divers types de contrats proposés (en alternance, stages et les autres types de contrats de travail). Pour d'autres enfin, la prospection doit rester une initiative de chaque acteur de l'insertion car les effets de concurrence entre les différents

acteurs d'insertion stimulent la recherche et la création d'emploi.

En l'absence d'une réglementation et d'une législation organisant la structure, les partenaires et les missions locales, les pratiques locales guident par trop les actions. C'est ainsi que les modalités d'articulation spécifiques de chaque commune entre les acteurs locaux (pouvoir communal, mouvement associatif, CPAS), le degré d'adhésion aux orientations politiques du pouvoir régional et la conception « militante » ou « professionnelle » des actions d'insertion socio-professionnelle marquent les logiques et les priorités d'actions. Celles-ci permettent de distinguer les missions locales du type « généraliste » et celles du type « centraliste ». Le premier modèle est celui où la mission locale veut se limiter à être un lieu de coordination des actions, d'accueil et d'orientation du public vers les partenaires locaux et, par délégation, implique les autres partenaires locaux dans la gestion des divers aspects du processus d'insertion socio-professionnelle. Ces missions locales se caractérisent par un pouvoir communal nettement moins impliqué et accaparent moins de ressources financières en raison de la dispersion des fonds chez les divers opérateurs. Ce modèle a été associé au modèle de fonctionnement du mouvement associatif chrétien, qui autorise davantage l'initiative.

Le modèle « centraliste » est celui où la mission locale veut être le lieu d'organisation et de convergence des actions d'insertion socio-professionnelle en vue de répondre de manière spécialisée à tous les problèmes posés par l'insertion socio-professionnelle, en plus des actions de coordination, les partenaires locaux se limitant à assurer l'accueil et l'orientation du public. Ces missions locales ont bénéficié d'un franc soutien de la part des mandataires communaux socialistes et, en raison de leur logique de planification et de concentration des moyens financiers et des outils d'action, elles ont été étiquetées socialistes.

## Gestion des effets de la crise et instrumentalisation de l'associatif

Si la création des missions locales a précédé la mise en place de la politique d'insertion socio-professionnelle, les missions ont cependant vite été intégrées dans le dispositif d'insertion socio-professionnelle, pour devenir un élément essentiel de coordination et d'articulation. Toutefois, aucun texte émanant de l'Exécutif, du Comité ou de la Délégation régionale ne définit précisément le rôle des missions locales. Pour d'aucuns, cette situation de flou autorise les responsables politiques à réorienter et à adapter leur mission en fonction des nécessités politiques du moment. Elle autorise ou elle condamne les acteurs associatifs aux bricolages, aux tâtonnements et à la « prudence tactique ».

De nombreuses missions locales et associations se sont constituées sur base du champ de l'insertion socio-professionnelle, mais la carence structurelle d'emplois a rendu leur mission d'insertion de plus en plus difficile et les a progressivement amenés à une gestion sociale des effets de la crise. Ainsi, leurs activités concernent aussi les loisirs, l'aménagement de certains espaces publics, des programmes de formation à la citoyenneté et également toutes sortes d'actions visant à lutter contre la délinquance et l'ennui urbain.

Par ailleurs, leur survie financière est devenue pour elles une préoccupation majeure ces dernières années. La crise économique et l'austérité budgétaire de l'État ont rapidement tari les ressources financières dans les secteurs culturel et social et une multitude d'associations ont dû se reconvertir. Certaines, notamment pour des raisons « d'opportunisme financier », ont ainsi mis l'accent, soit sur les volets insertion sociale et lutte contre toute forme d'exclusion (scolaire, logement, professionnelle), soit sur les thèmes proches des nouvelles préoccupations politiques (l'immigration, le troisième âge, les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance). Les missions locales, par exemple, ne limitent pas leur champ d'action à l'insertion socio-professionnelle. Il s'élargit à l'exclusion sociale y compris les problématiques touchant l'échec scolaire, les politiques de prévention, la cohabitation avec les minorités ethniques, le développement des quartiers et l'animation socio-culturelle et sportive. Avant la création de la politique régionale d'insertion socio-professionnelle, la structuration et la définition de leurs champs d'action dépendaient des priorités que les associations s'étaient fixées en fonction des réalités locales, mais aussi des opportunités et des sources possibles de financement.

Cette diversité des thématiques a par ailleurs multiplié les sources de financement et contraint les associations à « professionnaliser » leurs travailleurs, selon l'expression de Pierre Harmel (1983), quasi uniquement pour la recherche de fonds et la constitution de dossiers très techniques en vue de leur élection à ces financements. Le glissement de l'objet sur base duquel les associations se sont constituées crée parfois une confusion entre les services offerts et les objectifs poursuivis. Ainsi, par exemple, des associations travaillant dans le secteur de l'aide à la jeunesse se sont également engagées dans le domaine de l'insertion socio-professionnelle. Le rapprochement insidieux des sphères du judiciaire et du socio-économique crée une ambiguïté au niveau de la finalité des actions et entraîne

inévitablement l'amalgame qui stigmatise le public et lui porte préjudice. Par ailleurs, aux yeux des « professionnels » de l'insertion qui refusent d'établir la moindre connexion entre le social et le judiciaire comme certains responsables politiques sont tentés de le faire, il pose le problème de la crédibilité et de la compétence de l'association.

Pour tenter de survivre à cette crise financière, les missions locales et les associations ont aussi multiplié les initiatives et les projets dans le cadre de nouveaux programmes nationaux qui traitent les problèmes sociaux de la crise. Ici, elles ne sont pas toujours porteuses des projets mais elles en sont parfois à l'initiative ou se retrouvent impliquées comme partenaires associés. Ainsi, dans certaines communes, la mission locale a été associée dans le cadre du programme national financé par le volet prévention de la politique de sécurité du ministère de l'Intérieur, pour assurer le suivi des peines d'intérêt collectif (peines de substitution) imposées à certains petits délinquants. Dans d'autres communes, la mission locale assure, dans le cadre du programme national d'accompagnement des chômeurs de longue durée, un cycle de formation des chômeurs. Ceux-ci, pour ne pas perdre le bénéfice de leurs allocations de chômage, sont invités à y participer par l'office national du chômage chargé du versement et du contrôle des demandeurs d'emploi. En cas d'absence du chômeur, la mission locale se voit dans l'obligation d'informer l'office, qui peut prendre la décision de suspendre ou supprimer ses allocations. Dans d'autres communes encore, la mission locale est partenaire des centres publics d'aide sociale (CPAS), qui ont la charge d'insérer les assistés sociaux, soit dans le cadre du programme régional d'insertion des minimexés, non contraignant, soit dans le cadre du programme national d'urgence pour une société plus solidaire, qui, à l'inverse, contraint les assistés sociaux au travail.

L'implication des associations dans la politique d'insertion socio-professionnelle répondait au départ à une volonté d'impulser une dynamique sociale de participation au processus démocratique dans un esprit d'aide, de remotivation et de revalorisation des publics exclus. Aujourd'hui, il semble qu'en devenant l'instrument des politiques, les actions menées se réalisent aux dépens de leur autonomie mais également de leur crédibilité vis-à-vis du public en raison de l'ambiguïté et de la confusion dans lesquelles elles sont de plus en plus placées.

Par ailleurs, l'objectif démocratique et l'objectif de participation plus grande des citoyens par le local sont justement sapés par la logique localiste. En matière de sécurité sociale, la réglementation qui se fonde sur le principe de l'égalité de droit garantit l'égalité de traitement. À l'inverse, les nouvelles politiques sociales qui se construisent au niveau local introduisent une inégalité de traitement entre les citoyens. En effet, nous avons pu constater qu'en fonction du niveau de développement de la mission locale, du type de soutien des mandataires communaux et de l'adhésion de ces acteurs à la politique régionale, les services rendus aux citoyens sont très différents et les habitants placés dans les mêmes conditions sociales ne peuvent prétendre aux mêmes services d'une commune à l'autre. La raison est que la commune peut refuser d'appliquer une politique de par son désaccord sur le contenu de la politique régionale. L'exemple de Bruxelles-ville illustre bien cette situation : cette commune refuse, en effet, d'appliquer le plan d'insertion des minimexés [27] et crée pour ces derniers une inégalité de droit par rapport aux minimexés des autres communes puisqu'ils ne peuvent bénéficier des actions prévues dans le cadre de ce programme régional.

La faible réglementation de la politique d'insertion socio-professionnelle et son manque d'organisation rendent particulièrement complexe la dynamique entre les acteurs locaux et accentuent le caractère informel de leurs pratiques car, en cas de désaccord des mandataires locaux sur le choix des politiques à mener, ils laissent aux pouvoirs locaux un espace de liberté qui expose les citoyens à l'injustice et à l'inégalité.

Nouria Ouali
Centre de sociologie et d'économie régionales
Andrea Rea
Centre de sociologie politique
Université libre de Bruxelles

## Notes

1 Depuis le début des années septante la Belgique a entamé un processus de fédéralisation de l'État qui a débuté par la reconnaissance des communautés culturelles (flamande, française et allemande), qui s'est poursuivi par la scission de l'État, d'abord en deux Communautés (flamande et française), puis en trois Régions (flamande, wallonne et bruxelloise). Cette fédéralisation a abouti à la création de nouvelles institutions politiques et administratives et a entraîné une série de transferts de compétences, notamment dans le domaine de la politique de l'emploi.

[2] À la fin du siècle dernier, le placement était organisé par le secteur privé sous forme d'une bourse du travail qui proposait de mettre en rapport les offres et les demandes d'emplois. Suite aux nombreux abus commis par le secteur privé, une convention internationale est votée à Washington pour réglementer le placement et encourager sa création dans le cadre du service public. En Belgique, cette activité est assurée par l'Office national du placement et du chômage, créé par l'État en 1935. Actuellement, la loi en matière de chômage oblige la personne qui bénéficie des allocations de chômage à s'inscrire comme demandeur d'emploi au service placement de l'Office national de l'emploi.

[3] En Belgique, la formation est organisée selon trois modalités : la formation de plein exercice, assurée par l'école jusqu'à l'âge de 18 ans, la formation de promotion sociale et la formation professionnelle accessibles aux adultes. La formation professionnelle a été organisée par le secteur public dès 1938 par un arrêté royal fixant les conditions d'admission des chômeurs en vue de leur « réadaptation professionnelle ».

[4] L'ONEM est un établissement public soumis au contrôle de l'État qui dépend du ministère de l'Emploi et du Travail. Il est géré paritairement par les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. Sa mission « chômage » consiste dans le traitement des modalités d'indemnisation et de contrôle des chômeurs. Ses missions relatives au placement des demandeurs d'emploi et à la formation professionnelle ont récemment été transférées aux Régions.

[5] « La plupart des observateurs s'accordent pour remarquer que les critères d'accès à la formation professionnelle ont été relevés, ce qui permettait de donner aux stagiaires de réelles chances de débouchés » (Georis, 1991 : 7-11).

[6] Pour F. Stankiewicz, il s'agit d'une « véritable industrie avec son marché, sa clientèle, ses produits, ses organismes spécialisés et ses corps de métiers spécifiques » (1992 : 229-235).

[7] Le secteur public comprend les institutions de formation professionnelle pour adultes, les établissements scolaires et universitaires et les institutions publiques organisant la formation à distance. Le secteur associatif regroupe les associations professionnelles, les syndicats et les associations à but non lucratif. Le secteur commercial comprend les vendeurs de matériel qui incluent la formation dans le produit vendu, les écoles privées à but lucratif, les firmes de consultance...

[8] L'éducation permanente s'inscrit dans le prolongement de la loi sur l'éducation populaire de 1921 relatif au financement des associations (visant la démocratisation de l'accès à la culture). Instituée par un décret en 1976, l'éducation permanente constitue, en quelque sorte, le volet culturel du compromis qui fonde l'État providence de la Belgique au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Aussi, toutes les activités du domaine socio-culturel qui n'empiètent pas sur le terrain de la formation scolaire, de la promotion sociale et de la formation professionnelle, et dont le but est le développement culturel et la promotion individuelle et collective des citoyens, peuvent être subsidiées dans le cadre de ce décret (il s'agit notamment d'alphabétisation, de formation d'aide à l'insertion sociale, des bibliothèques, des mouvements des jeunes etc.).

[9] Il s'agit notamment des arrêtés et décrets relatifs aux maisons de jeunes, aux organisations de jeunesse, à l'éducation permanente et aux centres culturels.

[10] Les fonds du ministère de l'Emploi et du Travail, ceux de la Communauté française pour l'éducation permanente ou le Fonds social européen étaient les principales ressources financières de l'époque et couvraient des matières plus larges que l'insertion professionnelle.

[11] Association pour le développement, l'emploi, la formation et l'insertion sociale, dissoute en 1992, au moment du développement du dispositif des missions locales.

[12] Document parlementaire, Conseil de la Communauté française, 88 (1986-1987), no 5, cité par Rea, 1991.

[13] Jusqu'à 15 ans, la scolarité est obligatoire à temps plein ; au-delà, les jeunes sont autorisés à suivre une scolarité à temps partiel, telles les formations en alternance. Par le vote de cette loi, le gouvernement a réussi à retarder l'entrée de 48 000 jeunes sur le marché du travail.

[14] Le système de formations en alternance, inspiré du modèle dual de l'école professionnelle allemande, a été institué suite à la prolongation de l'âge scolaire jusqu'à 18 ans. Il se fonde sur le constat d'échec de la formation professionnelle organisée par l'école et répond ainsi à la demande incessante des employeurs de créer des formations mieux adaptées aux besoins des entreprises. Ces formations ont ainsi conduit à la création, à titre expérimental d'abord (pour deux ans), des centres d'éducation et de formation en alternance (CEFA), qui, après des années de tâtonnements, tant institutionnels qu'au niveau des normes de fonctionnement, ont été inscrits, par décret, sans limite de temps dans les structures scolaires à temps partiel. Les formations en alternance, qui organisent la nouvelle transition entre l'école et le travail, sont destinées aux jeunes de 18 ans à 25 ans et peuvent être assurées par diverses institutions publiques et privées.

[15] Au sujet des effets de ce désinvestissement, voir Bourdieu, 1993.

[16] Les politiques de prévention de la délinquance, de développement des quartiers, d'intégration des immigrés et de sécurité sont construites sur ce modèle et valorisent toutes le niveau local.

[17] Ces structures ont été chargées de définir la politique régionale de l'emploi et de mettre en œuvre et de suivre les programmes régionaux d'insertion.

[18] Logique qui consiste à impliquer dans le processus d'insertion socio-professionnelle le maximum d'acteurs (économiques, sociaux, communaux...) et de les lier par un contrat avec les pouvoirs publics qui financent les actions.

[19] Les centres publics d'aide sociale, qui octroient aux personnes sans aucune ressource financière l'allocation minimum d'existence (le minimex).

[20] Elle consiste à prendre dans leur globalité les divers aspects d'une même problématique. Ainsi, l'insertion socio-professionnelle suppose la prise en compte des aspects relatifs à l'enseignement, au logement, au développement de quartier, à l'appartenance à une minorité sociale ou ethnique...

[21] Ce processus s'est opéré avec le Fonds social européen, qui, au départ, laissait une grande liberté aux associations pour organiser leurs actions de formation et d'insertion. Aujourd'hui, les critères, les méthodes et les contrôles sont régis par les pouvoirs publics belges et sont beaucoup plus stricts, ce qui rend du même coup plus difficile l'accès aux subventions.

[22] Même si, au niveau fédéral, l'État se borne à une gestion administrative de l'exclusion en termes de stock (des chômeurs), qu'il mesure en termes de résultat (insertion) et non comme un processus. Pour une analyse plus détaillée, voir Francq et Mace, 1991.

[23] Sur les sept missions locales créées à partir de 1988, deux l'ont été suite à la subvention régionale 1990-1991 destinée au financement des actions d'insertion socio-professionnelle.

[24] Nous pensons aux actions intégrées de développement (AID) du début des années quatre-vingt, qui ont mobilisé l'organisation syndicale chrétienne et le réseau associatif du Mouvement ouvrier chrétien. Plus récemment, il y a les expériences de développement social des quartiers (DSQ), créées au même moment que les missions locales et soutenues par les chrétiens.

[25] Par leur action, les missions locales « tentent de réaliser chacune sur son terrain, au niveau du public, la nécessaire recomposition des politiques conduites en la matière aux niveaux national, régional et communautaire » (Rapport no 1 de la délégation à l'insertion socio-professionnelle, octobre 1991).

[26] C'est-à-dire un groupe social vivant directement des politiques publiques et en tirant les bénéfices principaux (Piven, 1971, citée par Dubet et Lapeyronnie, 1992 : 227).

[27] Programme d'insertion socio-professionnelle destiné aux personnes bénéficiant du revenu minimum garanti pris en charge par les centres publics d'aide sociale (CPAS), structure dépendant des communes.

## Bibliographie

ALALUF, Mateo. 1993. « Formation professionnelle et emploi : transformation des acteurs et effets de structures », TEF, dossier no 3, février.

BOURDIEU, P. dir. 1993. *La Misère du monde*. Paris, Seuil.

CAROUX, Jacques. 1978. « La démocratie par l'association », *Esprit*, juin.

DUBET, F., et D. LAPEYRONNIE. 1992. *Les Quartiers d'exil*. Paris, Seuil.

FRANCQ, B., et E. MACE. 1991. « Acteurs dirigeants des politiques d'insertion. Logique de régulation et logique d'intégration », *MIRE info*, 24, novembre.

GEORIS, P. 1991. « Les formations par le travail. Un débat difficile et confus », TEF, lettre d'information no 3, septembre : 7-11.

HARMEL, P. 1983. « Crise de la redistribution étatique et financement des organisations populaires », *RIAC*, 10/50, automne.

MABILLE, X. 1986. *Histoire politique de la Belgique*. Bruxelles, CRISP.

MAROY, Christian. 1991. *Chômage et formation professionnelle*. CIACO et Presses universitaires de Namur.

PIVEN, F. F. 1971. *Regulating the Poor : The Functions of Public Welfare*. New York, Vintage Books.

REA, Andrea. 1991. « Les politiques d'insertion professionnelle des jeunes (1981-1990) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1306-1307.

REA, A., et A. DUBOIS. 1986. « Formation générale ou formation professionnelle : les nouveaux acteurs et les nouvelles orientations de l'éducation permanente », dans Anne VAN HAECHT, éd. *Socialisation scolaire, socialisation professionnelle : nouveaux enjeux, nouveaux débats*. Actes du colloque de Bruxelles, 9 et 10 octobre.

STANKIEWICZ, F. 1992. « Introduction. Coût économique et social du chômage de longue durée », dans P. BOUILLAGUET et C. GUITTON, éd. *Le Chômage de longue durée. Comprendre, agir, évaluer*. Paris, MIRE-Syros : 229-235.